



**Avis sur les projets de loi organique n°885 et ordinaire n°886  
interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de  
député, de sénateur et de représentant au Parlement européen**

Avis n°2013-0613-PAR005

adopté en Assemblée plénière le 13 juin 2013

---

Sur proposition de la Commission Parité

en matière politique, administrative et dans la vie économique et sociale présidée par **Réjane SENAC**



PREMIER MINISTRE

## SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS DU HCEFH

### RECOMMANDATION N°1 :

Au-delà de l'interdiction de cumuler un mandat parlementaire avec une fonction exécutive, limiter le cumul du mandat parlementaire à un mandat électoral supplémentaire, soit deux mandats concomitants.

### RECOMMANDATION N°2 :

Limiter le cumul des mandats parlementaires à deux mandats successifs.

### RECOMMANDATION N°3 :

Attribuer un-e suppléant-e du sexe opposé au/à la candidat-e à tous les scrutins uninominaux majoritaires et évaluer ses effets après deux renouvellements consécutifs du mandat concerné.

### RECOMMANDATION N°4 :

Moderniser le statut de l' élu-e :

- afin de permettre une meilleure articulation de la vie professionnelle, politique et familiale des élu-e-s, notamment, en renforçant les dispositifs de financement des frais de garde des personnes dépendantes (enfants, personnes âgées, etc.) particulièrement pour les élu-e-s percevant peu ou pas d'indemnités ;
- afin de favoriser et sécuriser les allers-retours entre mandats publics et marché du travail, en particulier pour les salariés du secteur privé, notamment, en valorisant l'expérience acquise durant les mandats et fonctions exécutives occupés pour faciliter la sortie de mandat.

## SOMMAIRE

<b>I. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL .....</b>	<b>5</b>
1.1. LE CUMUL DES MANDATS : UNE SINGULARITE FRANÇAISE .....	5
1.2. LE CUMUL DES MANDATS : UN COMPORTEMENT PLUS PRESENT CHEZ LES HOMMES .....	6
1.2.1 <i>Les hommes sont plus souvent en situation de cumul .....</i>	<i>6</i>
1.2.2 <i>Les hommes, en situation de cumul, captent les premiers rôles .....</i>	<i>6</i>
1.2.3 <i>Les mandats successifs : aussi une affaire d'hommes.....</i>	<i>6</i>
1.3. LES REFORMES A MENER POUR PLUS DE PARITE.....	6
<b>II. LIMITER LE CUMUL DES MANDATS : UN ATOUT POUR LA PARITE .....</b>	<b>7</b>
2.1. LIMITER LE CUMUL CONCOMITANT .....	7
2.2. LIMITER LE CUMUL SUCCESSIF .....	8
2.3. ATTRIBUER UN-E SUPPLEANT-E DU SEXE OPPOSE.....	9
<b>III. MODIFIER LA PRATIQUE DE CUMUL ET LE STATUT DE L'ELU-E.....</b>	<b>10</b>
<b>IV. ANNEXES .....</b>	<b>11</b>

## INTRODUCTION

1. Le 3 avril dernier, Manuel Valls, ministre de l'intérieur, a présenté devant le Conseil des Ministres le projet de loi organique n°885 *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* et le projet de loi ordinaire n°886 *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen*. Ces textes seront examinés en procédure accélérée, ils ont été renvoyés, à l'Assemblée nationale, en commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république. Un rapporteur, Christophe Borgel, a été nommé le 11 avril.
2. Ces projets de loi s'inscrivent dans le prolongement des annonces faites par le président de la République, pendant la campagne présidentielle<sup>1</sup>, rappelées à plusieurs occasions depuis son élection, estimant que cette réforme était attendue par les Français et Françaises et allait « aérer la vie politique française »<sup>2</sup>. L'espace qui sera ainsi libéré - d'autant plus grand si les cumuls successifs sont pris en compte - permettra un renouvellement majeur du personnel politique. Ces projets de loi constituent une occasion supplémentaire dont devrait se saisir les partis politiques pour permettre d'ouvrir une nouvelle ère de la parité.
3. Dès le début de la démarche, la question de la parité a été présentée par le président de la République comme un des éléments centraux de cette réforme importante. Ce texte prévoit des dispositions pour limiter le cumul des mandats, plus précisément, pour interdire le cumul de fonctions exécutives locales avec les mandats de parlementaires. Les projets de loi présentent l'extension des incompatibilités, notamment aux intercommunalités, et en dressent la liste, les modalités de remplacement et le rôle du/de la suppléant-e et, le délai d'application, prévue à partir du 31 mars 2017.
4. La parité en politique constitue un des axes forts de l'action du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) et a conduit à cette auto-saisine de la Commission Parité du HCEfh sur ces projets de loi.
5. Les travaux de la Commission Parité, présidée par Réjane SENAC, se sont notamment appuyés sur l'Etude n°2013-04-PAR001, publiée en mars dernier par le HCEfh, sur les rapports et recommandations de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, institution que le HCEfh a remplacé, ainsi que sur la proposition de loi des sénateurs, Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur, sur le statut de l'élu-e.
6. Le présent avis a également été élaboré :
  - Considérant l'article 4 relatif aux mesures temporaires spéciales et l'article 7 relatif à la participation des femmes à la vie politique et publique de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) ;
  - Considérant l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
  - Considérant les réformes constitutionnelles de 1999 et de 2008, et en particulier l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution ;
  - Considérant les lois dites sur la parité : Loi n°2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; Loi n°2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs ; Loi n°2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques ;

<sup>1</sup> Engagement n°24 : « Je ferai voter une loi sur le non-cumul des mandats », in François Hollande, « Garantir les droits des femmes et transformer la société vers plus d'égalité. 40 engagements pour l'égalité femmes-hommes » - Election présidentielle 22 avril 2012.

<sup>2</sup> Propos tenus lors d'une intervention télévisée le 28 mars 2013.

Loi n°2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs ; Loi n°2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; Loi n°2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général ;

- Considérant les Lois organique et ordinaire relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires ;
- Considérant les lois relatives au cumul des mandats : Loi 85-1406 du 30 décembre 1985 tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives ; Loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ; Loi n°2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice ;
- Considérant l'ordonnance du 21 avril 1944 ;
- Considérant les engagements gouvernementaux rappelés par les circulaires du Premier Ministre du 23 août 2012 ;
- Considérant le relevé de décisions du Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes du 30 novembre 2012 ;

## I. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

### 1.1. Le cumul des mandats : une singularité française

Sous la XIV<sup>e</sup> législature, 410 des 573<sup>3</sup> député-e-s (soit 71,6 %) cumulent un mandat parlementaire et un ou plusieurs mandats locaux – 34 d'entre eux/elles cumulent quatre mandats. Les sénateur-trice-s sont 266 sur 348 à être en situation de cumul (soit 76,4 %) <sup>4</sup>.

Certes, le cumul des mandats par les parlementaires sous la V<sup>e</sup> République trouve ses raisons dans les principes de fonctionnement de la vie politique et institutionnelle française. En effet, le parcours des parlementaires passe par une consolidation de l'implantation locale des élus nationaux, grâce notamment au mode de scrutin uninominal, qui peut amplifier le lien territoire-élu. D'autre part, la professionnalisation de la vie politique a conduit également à valoriser les conquêtes locales pour s'assurer contre les revers électoraux.

Il n'en demeure pas moins une singularité. En effet, phénomène ancien, le cumul des mandats n'était sous la III<sup>e</sup> République qu'un moyen pour les républicains de concurrencer la société des notables conservateurs : 35,7 % des députés en situation de cumul. Ce phénomène s'est amplifié pour devenir presque systématique à partir de la V<sup>e</sup> République (42 % de députés) et « incontournable » sous la V<sup>e</sup> République (avec un record en 1988 : 96 % des députés détenaient un mandat local) <sup>5</sup>.

Il est également une singularité française. Ailleurs en Europe, le cumul des mandats est soit interdit (Belgique, Espagne, Italie), soit découragé financièrement (Allemagne), soit inexistant en pratique (Grande-Bretagne). Ainsi, le cumul des mandats ne dépasse jamais 20 % des parlementaires dans les autres démocraties occidentales : alors qu'actuellement 71,6 % des député-e-s français (et 76,4 % des sénateurs

<sup>3</sup> Ne sont présents que 573 députés (au lieu de 577). À la suite des élections législatives de juin 2012, le Conseil constitutionnel avait été saisi de 108 protestations dirigées contre les opérations électorales dans 84 circonscriptions. La totalité de ces protestations a désormais été jugée par le Conseil constitutionnel et a conduit à l'annulation des opérations électorales dans sept circonscriptions. Des élections partielles sont en cours dans certaines d'entre elles.

<sup>4</sup> Données issues des travaux préparatoires, réalisés en mars 2013, à l'*Etude genrée sur le cumul des mandats des parlementaires*, Etude n°2013-0329-PAR001, du HCEfh. Les données sur lesquelles s'est appuyée l'étude du HCEfh, comme d'autres rapports précédents, sont déclaratives et issues des sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette étude du HCEfh fait apparaître le manque de données disponibles sur les situations de cumul.

<sup>5</sup> Bastien François, *La Constitution Sarkozy*, Paris, Odile Jacob, 2005, p.35.

français) sont en situation de cumul des mandats, seuls 10 % des député-e-s allemands et 15 % des député-e-s italiens cumulent.

## 1.2. Le cumul des mandats : un comportement plus présent chez les hommes

### 1.2.1 *Les hommes sont plus souvent en situation de cumul*

Sous la XIII<sup>e</sup> législature, les députées cumulaient moins que leurs homologues masculins qui majoritairement assument en même temps un autre mandat, voire deux mandats, en plus de leur mandat de député : alors que 16,7 % des députées n'occupent qu'un mandat (contre 11,8 % des députés), 32,3 % des députés occupent trois mandats et plus (contre 18,5 % des députées)<sup>6</sup>. Sous la XIV<sup>e</sup> législature, la situation reste analogue : les députées ne sont que 6,0 % à détenir trois mandats et plus, pour 26,4 % des députés. Les dernières élections législatives ont conduit, du fait du changement de majorité, à l'élection de nouveaux élu-e-s. On observe depuis quelques mois un nombre plus important de député-e-s ne détenant que ce seul mandat – choix d'un mandat unique ou limitation du cumul des mandats, encouragé par l'exécutif, une pratique plutôt présente chez les femmes : 45,3 % de députées et 22,5 % de députés<sup>7</sup>.

### 1.2.2 *Les hommes, en situation de cumul, captent les premiers rôles*

Comme le relève l'Etude n°2013-0329-PAR001 du HCEfh, réalisée en mars 2013 : « Même quand femmes et hommes cumulent, on assiste à une répartition sexuée du pouvoir politique : aux hommes les têtes d'exécutifs - Maires, Présidents de Conseil général ou Conseil Régional - aux femmes les fonctions d'adjointes ou de vice-présidentes, au pouvoir, à la visibilité et aux ressources moindres ». Ainsi, 100% des parlementaires en situation de cumul avec une présidence de conseil général ou régional sont des hommes (15 députés-présidents et 38 sénateurs-présidents).

### 1.2.3 *Les mandats successifs : aussi une affaire d'hommes*

Toujours selon l'Etude n°2013-0329-PAR001 : « Sous cette XIV<sup>e</sup> législature, les hommes députés sont 10 fois plus nombreux que leurs collègues femmes à être sur les bancs de l'Assemblée nationale depuis au moins 15 ans, soit 4 mandats successifs (128 députés hommes contre 12 députées femmes). » 8 députés ont même effectué entre 8 et 11 mandats successifs, tous sont des hommes. Ils sont donc entrés entre 1978 et 1981 à l'Assemblée nationale.

## 1.3. Les réformes à mener pour plus de parité

Ainsi, les lois sur la parité, qui ont permis la constitution de « viviers » importants de femmes parmi les conseils municipaux et les conseils régionaux, n'ont pas eu un effet « tremplin » pour ces femmes vers des mandats électoraux plus valorisés (de conseillère municipale vers conseillère générale, ou de conseillère régionale vers parlementaire). Dès lors, la limitation du cumul des mandats, tant simultanés que successifs, apparaît comme un levier majeur pour accélérer le renouvellement de la classe politique et la féminisation des assemblées.

Si l'on considère que la parité politique emporte avec elle une exigence de modernisation des institutions et de démocratisation de la vie politique en permettant l'égal accès de toutes les citoyennes et tous les citoyens aux mandats électoraux et fonctions électives, sans aucune distinction, les réformes strictement techniques ne sauraient suffire. En effet, la révision des incompatibilités et des modalités de cumul ne peuvent être efficaces pour un changement profond de comportement et permettre au paradigme de la parité politique de ne déployer tous ses effets que si elle est accompagnée par une modernisation du statut de l'élu-e.

<sup>6</sup> Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Rapport, « Parité : une progression timide et inégalement partagée – Evaluation quantitative des dispositifs paritaires après les élections législatives des 10 et 17 juin 2012 », Tome 1, Juillet 2012.

<sup>7</sup> Données issues des travaux préparatoires, réalisés en mars 2013, à l'Etude *générée sur le cumul des mandats des parlementaires*, Etude n°2013-0329-PAR001, du HCEfh.

## II. LIMITER LE CUMUL DES MANDATS : UN ATOUT POUR LA PARITE

La question du cumul des mandats et de sa limitation est à l'agenda politique depuis près de 30 ans, celle de la parité depuis maintenant 20 ans. Le temps d'agir de concert sur ces deux axes est venu.

Les rapports faisant état du lien direct entre l'intensité du phénomène de cumul des mandats et l'objectif de parité, entendu comme partage à égalité du pouvoir de décision entre les femmes et les hommes, sont multiples. L'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (OPFH), antérieur au HCEfh, a, dès sa création en 1995, pris une part importante dans la production de ces analyses et recommandations visant une forte limitation du cumul des mandats concomitants et successifs, limitation posée comme une des conditions pour atteindre la parité dans la sphère politique.

Il est donc surprenant que cette exigence démocratique soit absente de l'exposé des motifs des projets de loi organique n°885 et ordinaire n°886 alors qu'il était clairement mentionné dans celui de la loi n°2000-294 du 5 avril 2000 : « Les mesures qui font l'objet du présent projet de loi organique sont inspirées par la volonté d'un engagement plus exigeant au service de l'intérêt public, d'une participation accrue des femmes aux fonctions politiques et d'une clarification des responsabilités respectives au sein des institutions »<sup>8</sup>.

De façon logique mais contestable, l'étude d'impact du projet de loi organique n°885 indique qu'il « n'a pas d'impact direct sur la parité ». « En effet, les règles en matière de cumul n'entraînent aucune conséquence en matière de parité »<sup>9</sup>. Les membres du HCEfh ne peuvent que partager l'analyse proposée, en complément de cette étude d'impact, par la ministre des Droits des femmes qui relève que « ces projets de loi auront un impact positif sur la féminisation du personnel politique, la limitation de cumul des mandats permettant un renouvellement du personnel politique, qui pourra être saisi par les partis comme une occasion de favoriser une meilleure représentation des femmes »<sup>10</sup>.

C'est pourquoi, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes souhaitent mettre en lumière certaines dispositions des projets de loi et faire quelques recommandations complémentaires afin que ces textes puissent participer à la poursuite de la dynamique paritaire.

### 2.1. Limitier le cumul concomitant

S'agissant des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique n°885 et du projet de loi ordinaire n°886, les membres du HCEfh ne peuvent que souscrire à l'extension du principe d'interdiction de cumuler un mandat parlementaire, pour les député-e-s comme pour les sénateur-trice-s, avec une fonction exécutive, telle qu'elles sont énumérées. Ils se félicitent notamment qu'aient été incluses, dans le champ d'application du projet de loi organique, les fonctions exécutives des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI). Cette demande, formulée à de nombreuses reprises, depuis 1999, par l'Observatoire de la parité<sup>11</sup>, avait été écartée jusqu'alors. Cet ajout est d'autant plus important au regard du pouvoir grandissant de cet échelon local.

Mais afin que la limitation du cumul des mandats produise tous ses effets en matière de parité, les membres du HCEfh estiment que les parlementaires ne devraient pas avoir plus de deux mandats en même temps, soit leur mandat de parlementaire et un autre mandat électoral.

<sup>8</sup> Exposé des motifs du Texte n° 827 de M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ministre de l'intérieur, déposé à l'Assemblée Nationale le 8 avril 1998, adoptée en quatrième lecture le 8 mars 2000 et parue au JO le 6 avril 2000, après la décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000 du Conseil constitutionnel.

<sup>9</sup> Etude d'impact relative au projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur – 2 avril 2013 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0885-ei.asp>

<sup>10</sup> Projet de Loi Relatif à la Limitation du Cumul des Mandats – Ministère des Droits des femmes : <http://femmes.gouv.fr/dossiers/egalite-professionnelle/promotion-de-legalite-professionnelle/projets-de-lois-les-etudes-dimpact-sur-legalite-femmes-hommes/projet-de-loi-relatif-a-la-limitation-du-cumul-des-mandats/>

<sup>11</sup> « Compte tenu de l'importance actuelle – et à venir – de l'intercommunalité dans le paysage politico-administratif français, les personnes auditionnées ont attiré l'attention sur la nécessité d'inclure ces structures dans la réflexion sur le cumul des fonctions. » - Dominique Gillot, Rapporteuse générale de l'OPFH, « Vers la parité en politique », septembre 1999, p.41.

**RECOMMANDATION N°1** : Au-delà de l'interdiction de cumuler un mandat parlementaire avec une fonction exécutive, limiter le cumul du mandat parlementaire à un mandat électoral supplémentaire, soit deux mandats concomitants

## 2.2. Limiter le cumul successif

Le cumul des mandats n'est pas seulement horizontal, il est également vertical, c'est-à-dire qu'il se pratique aussi dans le temps. Dès lors, les élu-e-s ne sont plus sociologiquement représentatifs, notamment en termes de génération. Alors que sous la VII<sup>e</sup> législature (1981-1986), on comptait un-e député-e de moins de 40 ans pour un-e député-e de plus de 60 ans, sous la XIV<sup>e</sup> législature (2012-2017), on compte un-e député-e de moins de 40 ans pour 9 députés de plus de 60 ans. En 2002, 61,4 % des député-e-s étaient déjà élus en 1997 ; en 2007, 75,3 % étaient déjà présents sous la législature précédente ; en 2012, 58,9 % sont député-e-s sortant-e-s<sup>12</sup>. Sous la XIV<sup>e</sup> législature, les député-e-s sont plus de 150 à siéger de manière discontinue depuis au moins 1997, soit environ 26 %<sup>13</sup>.

Dès lors, il convient de trouver un levier afin de faciliter ce renouvellement générationnel des parlementaires, tant les député-e-s que les sénateur-trice-s, en permettant l'accès du plus grand nombre aux mandats électifs nationaux. Une première solution, évoquée depuis longtemps, pourrait être l'introduction d'une limite d'âge pour l'exercice d'un mandat politique. Mais, une telle limite ne pourrait être posée par la loi : elle pourrait uniquement être une règle interne aux partis et groupements politiques. En effet, dans la mesure où elle institue une discrimination fondée sur l'âge, la traduction législative d'une telle solution encourrait un risque réel d'inconstitutionnalité.

Au-delà de permettre ce renouvellement générationnel, le cumul dans le temps interroge la professionnalisation en marche du personnel politique. Aujourd'hui, des « professionnels de la politique » vivent *pour* et *de* la politique<sup>14</sup>. En effet, de nombreux hommes et femmes, dans une moindre mesure pour ces dernières<sup>15</sup>, sont présents depuis de nombreuses années dans les travées de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Certains mêmes n'ont occupé que cette fonction à temps plein, en en faisant en quelque sorte leur seul « métier ». Cette « carrière » induit « une coupure entre professionnels de la politique et les profanes »<sup>16</sup>.

Le seul autre levier possible juridiquement est donc la limitation du cumul des mandats dans le temps. Cette solution existe déjà dans de nombreuses démocraties occidentales, notamment aux Etats-Unis, en Suisse, ou encore en Italie pour les mandats locaux.

D'ailleurs, une telle proposition rejoindrait la réforme faite lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour les mandats du président de la République qui « ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs » (article 6 alinéa 2 de la Constitution). Selon l'exposé des motifs « éclairant » du projet de loi constitutionnelle, la limitation du nombre de mandats consécutifs était justifiée par la volonté « de garantir une respiration démocratique dans l'exercice des fonctions suprêmes et d'inviter leur titulaire à agir plutôt qu'à chercher à se maintenir au pouvoir ». De même, depuis la réforme organique le 28 juin 2010 du Conseil Economique, Social et Environnemental, les mandats des membres du Conseil sont limités à deux mandats consécutifs (article 8 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin).

Afin que ce dispositif engendre le renouvellement souhaité du personnel politique, il est nécessaire qu'une pause d'un mandat législatif soit respectée. C'est-à-dire qu'il ne soit pas possible pour un-e député-e qui

<sup>12</sup> Abel François & Emiliano Grossman, « Qui sont les députés français de la Ve République ? », La Vie des idées, 21 janvier 2011 : <http://www.laviedesidees.fr/Qui-sont-les-deputes-francais-de.html>.

<sup>13</sup> Données issues des travaux préparatoires, réalisés en mars 2013, à l'*Etude genrée sur le cumul des mandats des parlementaires*, Etude n°2013-0329-PAR001, du HCEfh.

<sup>14</sup> Daniel Gaxie, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvements*, 201/5 n°18, p.21-27.

<sup>15</sup> Voir les données chiffrées p.4.

<sup>16</sup> Marion Paoletti, Maîtresse de conférences en sciences politiques à Bordeaux, « Cumul des mandats : un moment de vérité pour la réforme des institutions », *Revue Parlementaire* n°900, Octobre 2007.



aurait eu deux mandats consécutifs de se présenter dès la fin de son deuxième mandat aux élections sénatoriales et inversement. Cette respiration démocratique est nécessaire.

**RECOMMANDATION N°2** : Limiter le cumul des mandats parlementaires à deux mandats successifs

De la professionnalisation, toutefois, il est possible de garder le meilleur. En effet, il peut être bénéfique pour la collectivité que les élu-e-s se consacrent à plein temps, mais sur un temps limité, à la gestion des affaires publiques, et acquièrent ainsi de nouvelles compétences. Pour y parvenir, le statut de l'élu-e doit être repensé, complété, afin justement de donner aux élu-e-s les moyens d'être disponibles et de se former pour répondre au mieux à leurs missions.

2.3. Attribuer un-e suppléant-e du sexe opposé

À l'occasion des élections législatives des 10 et 17 juin 2012, alors que les femmes candidates ont choisi à 82,7 % un suppléant de sexe opposé, les hommes candidats, eux, n'ont choisi qu'à 63,0 % une suppléante<sup>17</sup>. Or, le/la suppléant-e est amené-e à jouer un rôle plus important à l'avenir. En effet, l'article 3 du projet de loi n°885 prévoit qu'en cas de démission d'un parlementaire, il/elle est remplacé-e « par les personnes élues en même temps qu'eux ». Il serait alors intéressant de prévoir que le/la candidat-e et son/ sa suppléant-e soit de sexe opposé.

Dans l'étude d'impact du projet de loi n°885, cette hypothèse a d'ailleurs été soulevée, sans être pour autant retenue : « S'il n'existe pas pour les députés et les sénateurs de règles imposant que le candidat et son remplaçant soient de sexe différent, contrairement aux dispositions applicables depuis 2007 aux conseillers généraux, le projet de loi organique aura potentiellement un impact indirect positif sur la féminisation du personnel politique ».

Il est vrai que l'introduction d'une suppléance paritaire pour les député-e-s pourrait avoir d'éventuels effets contre-productifs, dont l'Observatoire de la parité s'était fait l'écho à de nombreuses reprises, notamment dans le cadre des élections cantonales, au cours desquelles les femmes sont plus souvent suppléantes que titulaires. Toutefois, un bémol peut être apporté dans le cadre des élections législatives puisque les candidatures doivent être paritaires sous peine de retenues sur la dotation publique accordées aux partis politiques.

Quantitativement, la contrainte de la suppléance paritaire permettrait à un nombre plus élevé de femmes de siéger au sein des assemblées, d'autant plus dans le cadre de ce projet de loi où le/la suppléant-e est appelé-e à siéger en lieu et place du titulaire.

Sous la XIII<sup>e</sup> législature (2007-2012), 49 suppléant-e-s ont été amené-e-s à siéger à la place du/de la titulaire du siège. Les femmes ne représentaient que 9 des 49 titulaires. Pourtant, seules 14 des 49 suppléant-e-s amené-e-s à siéger à l'Assemblée nationale furent des femmes. Ainsi, la contrainte paritaire pour un-e suppléant-e de sexe opposé aurait permis à 40 suppléantes de siéger et, ainsi, augmenter le pourcentage de femmes siégeant au Palais Bourbon de 18,5 % à 23,9 %<sup>18</sup>. Sous le Gouvernement Jean-Marc Ayrault II, nommé le 21 juin 2012, sur 25 ministres élu-e-s député-e-s (Michel Sapin étant suppléant d'un député), il y a 14 hommes et 11 femmes. Ces titulaires ont donc été remplacés par 25 suppléant-e-s, parmi lesquels on compte 16 hommes et 9 femmes. Ainsi, les femmes siégeant dans l'hémicycle sont passées, sous le Gouvernement Jean-Marc Ayrault II, de 155 à 153, soit une réduction de 26,9 % à 26,5 %, alors qu'une contrainte paritaire imposant un-e suppléant-e de sexe opposé au titulaire permettrait à 14 suppléantes de siéger, c'est-à-dire d'augmenter la part des femmes siégeant à 27,7 %<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Rapport, « Parité : une progression timide et inégalement partagée – Evaluation quantitative des dispositifs paritaires après les élections législatives des 10 et 17 juin 2012 », Tome 1, Juillet 2012, tab.18, p.27.

<sup>18</sup> Voir OPFH, « Parité : une progression timide et inégalement partagée – Evaluation quantitative des dispositifs paritaires après les élections législatives des 10 et 17 juin 2012 », Tome 1, Juillet 2012, op. cit., tab. 19 et 20, pp 28 et 29.

<sup>19</sup> Voir Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Rapport, « Parité : une culture à développer – Enquête auprès de candidates aux élections législatives 2012 », Tome 2, Juillet 2012

Dès lors, le HCEfh recommande l'expérimentation de l'attribution d'une suppléance du sexe opposé au/à la candidat-e à tous les scrutins uninominaux majoritaires, non sans évaluation de ses effets après deux renouvellements consécutifs du mandat concerné.

**RECOMMANDATION N°3 :** Attribuer un-e suppléant-e du sexe opposé au/à la candidat-e à tous les scrutins uninominaux majoritaires et évaluer ses effets après deux renouvellements consécutifs du mandat concerné.

### III. MODIFIER LA PRATIQUE DE CUMUL ET LE STATUT DE L'ÉLU-E

La limitation du cumul des mandats fait partie des mesures de nature à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives mais, sans modernisation du statut de l'élu-e, la rénovation de la vie politique ne serait pas complète. Sans réforme, l'exercice des fonctions de représentation resterait sans doute l'apanage des hommes et des catégories socio-professionnelles privilégiées. Cette modernisation du statut de l'élu-e<sup>20</sup> est une revendication à la fois des femmes et des hommes puisqu'elle vise à améliorer le fonctionnement de la démocratie en général et, à parvenir à une indispensable mixité sociale et statutaire, en particulier. Mais cette démarche revêt aussi une dimension particulière, genrée. En effet, les femmes sont encore assignées, aujourd'hui, à la gestion des tâches de dépendance (petite enfance, personnes âgées, etc.), comme elles ont été exclues, hier, de la citoyenneté au motif de leurs « missions naturelles ». Autrement dit, puisque les femmes sont encore en charge des responsabilités familiales et domestiques, il est indispensable de renforcer le statut de l'élu-e pour les femmes élues qui ne peuvent, faute de moyens, externaliser ce type de tâches. La gestion des temps est l'un des obstacles le plus souvent évoqués par les femmes élues.

L'articulation vie politique et vie personnelle est à améliorer, tout comme l'articulation vie politique et vie professionnelle, et plus particulièrement le retour à la vie professionnelle, surtout dans l'optique d'une limitation des mandats dans le temps. Il est souvent remarqué que les élu-e-s, lorsqu'ils ont exercé une activité professionnelle, étaient plutôt issus de la fonction publique et occupaient une fonction libérale, catégories pour lesquelles le retour à l'emploi est plus « simple ». Dès lors que les élu-e-s travaillaient dans le secteur privé avant leur(s) mandat(s), comment leur « garantir » le retour à l'emploi, en particulier pour celles et ceux qui étaient dans des petites et moyennes entreprises ? Il serait intéressant de concevoir un modèle de détachement, comme pour les agent-e-s de la fonction publique. Et dans les cas d'impossibilités conjoncturelles, il faudrait alors repenser la valorisation de l'expérience acquise durant le mandat pour pouvoir postuler dans d'autres secteurs et d'autres postes, pourquoi pas envisager une promotion au vu de ces compétences nouvellement acquises. C'est un enjeu majeur de la modernisation du statut de l'élu-e.

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avait déjà apporté un début de réponse mais il convient aujourd'hui de poursuivre cet effort de modernisation comme se propose de le faire la proposition de loi n°120 de Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur, adoptée en première lecture au Sénat le 29 janvier 2013<sup>21</sup>. Cette proposition de loi prévoit, en plus de la revalorisation des indemnités et le doublement de la durée de perception de l'allocation différentielle de fin de mandat, un dispositif de valorisation des acquis de l'expérience et le soutien à la formation des élu-e-s. Les membres du HCEfh soutiennent toutes dispositions favorisant l'exercice du mandat. Ils saluent tout particulièrement les volets formations et valorisation des acquis de l'expérience. En effet, ces deux points sont importants afin de faciliter la sortie de mandat et le retour à l'emploi, permettant ainsi de limiter la professionnalisation du personnel politique, observée depuis quelques années.

Puisque la formation serait dotée de davantage de moyens (article 6 de la proposition de loi) et que les missions du Conseil national de la formation des élus locaux seraient étendues à la définition d'orientations des programmes, il paraît indispensable aux membres du HCEfh que l'égalité entre les femmes et les

<sup>20</sup> Pour retrouver plus d'informations sur le statut de l'élu-e : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/statut-lelu-0>

<sup>21</sup> La proposition de loi n°120 a été enregistrée à l'Assemblée nationale le 30 janvier 2013 et renvoyée en Commission des constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

hommes, en général, et l'égal accès aux responsabilités, en particulier, soient promus dans ces formations. Ces dernières doivent contribuer d'une part à la pleine réussite de la féminisation des assemblées d'élus en encourageant et en accompagnant les nouvelles élues. Et d'autre part, ces formations doivent permettre de sensibiliser les élu-e-s à l'importance d'agir pour les droits des femmes et l'égalité de manière spécifique, comme de manière transversale en intégrant l'égalité femmes/hommes dans leurs actions.

Les connaissances acquises dans le cadre des formations ainsi que l'expérience acquise tout au long de leur mandat doivent être prises en compte et valorisées afin que l'engagement public ne pénalise plus le déroulement des carrières mais soit, au contraire, reconnu dans le cadre de la trajectoire professionnelle. C'est pourquoi, les membres ne peuvent qu'adhérer aux dispositions de l'article 5 de la proposition de loi instituant « un dispositif de validation de l'expérience acquise au titre d'une fonction élective locale pour la délivrance d'un titre universitaire ».

**RECOMMANDATION N°4** : Moderniser le statut de l'élu-e :

- afin de permettre une meilleure articulation de la vie professionnelle, politique et familiale des élu-e-s, notamment, en renforçant les dispositifs de financement des frais de garde des personnes dépendantes (enfants, personnes âgées, etc.) particulièrement pour les élu-e-s percevant peu ou pas d'indemnités ;
- afin de favoriser et sécuriser les allers-retours entre mandats publics et marché du travail, en particulier pour les salariés du secteur privé, notamment, en valorisant l'expérience acquise durant les mandats et fonctions exécutives occupés pour faciliter la sortie de mandat.

#### **IV. ANNEXES**

Annexe 1 : Lien vers *l'Etude genrée sur le cumul des mandats des parlementaires*, Etude n°2013-0329-PAR001, du HCEfh : <http://bit.ly/Xb4Bit>

Annexe 2 : Lien vers les projets de loi n°885 et n°886 : <http://bit.ly/11qubkO> et <http://bit.ly/16rfjIE>

Annexe 3 : Lien vers la proposition de loi n°120 de Mme Gourault et M. Sueur : <http://bit.ly/SrotrQ>

**Pour plus d'informations :**

Suivez-nous sur **twitter** : @HCEfh

Découvrez les ressources et les travaux du HCEfh sur **notre site internet** :

[www.haut-conseil-egalite.gouv.fr](http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr)

**Abonnez-vous à la lettre d'information** sur le site :  
<http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/autres-rubriques/article/lettre-d-information>  
et consultez les anciens numéros en ligne

**Contactez-nous** : [haut-conseil-egalite@pm.gouv.fr](mailto:haut-conseil-egalite@pm.gouv.fr)